Statistical Commission
Thirty-sixth session
1-4 March 2005
Item 7(a) of the provisional agenda
Statistical capacity-building

Background document
Available in Arabic, English, French
Portuguese, Russian, Spanish

French version

A GUIDE TO DESIGNING A NATIONAL STRATEGY FOR THE DEVELOPMENT OF STATISTICS (NSDS)

Prepared by the Partnership in Statistics for Development
in the Twenty-first Century (PARIS 21)



Guide pour l'élaboration d'une Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS)

Secrétariat de PARIS21
novembre 2004



Table des matières



Acronymes et sigles

CDMT (MTEF)	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CE	Commission Européenne
CEI	Communauté des États Indépendants
CEQD (DQAF)	Cadre d'Évaluation de la Qualité des Données
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
FMI	Fonds Monétaire International
GSI	Gestion du Système d'Information
IRCS (SCBI)	Indicateurs de Renforcement de la Capacité Statistique
MAPS	Plan d'Action de Marrakech pour la Statistique
NSDD (SDDS)	Norme Spéciale de Diffusion des Données
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Économique
OCS (NSO)	Office Central de la Statistique
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
PARIS21	Partenariat pour le Développement Statistique au XXIème siècle
PPIS (MISP)	Programme Pluriannuel Intégré pour la Statistique
RRSN (ROSC)	Rapports sur le Respect des Normes et Codes
S&E	Suivi et Évaluation
SGDD (GDDS)	Système Général de Diffusion des Données
SMART	Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes et définis dans le Temps
SNDS (NSDS)	Stratégie Nationale de Développement de la Statistique
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
SSN	Système statistique national
STATCAP	Programme de Prêts pour le Renforcement de la Capacité Statistique (Banque mondiale)
SWOT	Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces
TFSCB (ou FFDCS)	Fonds Fiduciaire pour le Développement de Capacités Statistiques
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance



Avant-Propos

Les décideurs politiques au niveau national et la communauté internationale du développement prennent chaque jour davantage conscience de la nécessité de renforcer les capacités statistiques afin de soutenir l'élaboration, le suivi et l'évaluation (S&E) des plans de développement nationaux, notamment les Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP) et les stratégies sectorielles, ainsi que les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). La Deuxième Table ronde Internationale sur la Gestion du Développement axée sur les Résultats en février 2004 et le Plan d'Action de Marrakech pour les Statistiques (PAMS) qui en a résulté ont souligné la nécessité de Stratégies Nationales de Développement de la Statistique (SNDS) afin d'améliorer les données pour "une gestion axée sur les résultats". Ces stratégies vont, en effet, offrir un cadre essentiel pour développer des statistiques pertinentes sur la pauvreté. Les statistiques sont une composante clé des systèmes nationaux de contrôle et d'évaluation.

Une SNDS est censée donner à un pays une stratégie pour renforcer la capacité statistique à tous les niveaux du système statistique national (SSN). La SNDS permet de fixer des objectifs à 5-10 ans au SSN et propose des étapes pour y parvenir. Elle présente un cadre à la fois détaillé et global permettant d'évaluer en permanence les besoins sans cesse évolutifs de l'utilisateur et les priorités des statistiques, et de renforcer les capacités nécessaires pour répondre à ces priorités de façon plus coordonnée, synergique et efficace. Elle donne également le cadre pour mobiliser, exploiter et démultiplier les ressources (à la fois nationales et internationales) et constitue la base d'une gestion stratégique du SSN efficace et axée sur les résultats.

Ces recommandations ont pour objet, en premier lieu, d'aider les pays en développement à élaborer leur SNDS, mais elles seront également utiles aux partenaires en développement, notamment à la société civile, aux consultants et aux partenaires internationaux qui fournissent aux pays une assistance technique ou d'autre nature afin d'améliorer la qualité et l'utilisation des statistiques pour une meilleure gestion axée sur les résultats en matière de développement.

Ces recommandations ne sont pas normatives, étant donné la diversité des situations entre les pays et les organisations qui seront amenés à les utiliser. Elles sont basées sur un large spectre de connaissances puisées tout particulièrement dans le programme pour la Gestion axée sur les Résultats en matière de Développement et dans l'expérience des SRP ; les comptes rendus des pays dans le cadre des OMD et les programmes internationaux visant à renforcer la capacité statistique comme le SGDD, Système Général de Diffusion des Données, le MISP Programme pluriannuels de statistiques intégré, STATCAP (un programme de prêt de la banque Mondiale qui soutient le renforcement de la capacité statistique), le Guide de l'ONU sur l'Organisation Statistique, etc. ; et les expériences de différents pays, spécialement africains, dans l'élaboration de leurs SNDS. Ces recommandations seront toutefois suffisamment larges et générales pour être utiles à une équipe qui élabore une SNDS et se confronte à certains de ces concepts pour la première fois. Ces recommandations sont étayées par des conseils pratiques, des études de cas et s'appuient sur l'expérience des pays répertoriés dans la Base de Données des SNDS.



Je souhaite remercier les membres du Comité directeur de PARIS21, l’équipe plus particulièrement attachée aux Plans de développement stratégique en matière de statistiques et bien d’autres pour leurs conseils et leur relecture des versions préliminaires de ce document. Je remercie notamment le FMI et la Banque Mondiale qui ont fourni des documents et le professeur Ben Kiregyera, président du Conseil d’Administration du Bureau Ougandais des Statistiques et consultant auprès du Secrétariat de PARIS21. Sans leurs contributions, l’élaboration de ce Guide n’aurait pas été possible.

Antoine Simonpietri
Chef du Secrétariat de PARIS21
Novembre 2004



Chapitre 1. Introduction

1.1. Vue d'ensemble du Guide

Ce Guide vise à soutenir le développement et la réalisation de Stratégies Nationales de Développement de la Statistique (SNDS). Il s'adresse avant tout à ceux qui seront directement impliqués dans la conduite de ce processus, c'est-à-dire les directeurs des systèmes nationaux de statistiques. C'est l'un des documents préparés par le Partenariat Statistique au Service du Développement au XXIème siècle (PARIS21) pour aider les pays en développement à améliorer les performances de leurs systèmes de statistiques. Les autres documents sont les suivants :

- Un plaidoyer à l'intention des décideurs, des hommes politiques et de tous ceux qui s'intéressent aux statistiques ;
- Une liste des principes clés qui étayent la mise en place des SNDS ;
- Une série de documents de référence sur les bonnes pratiques et une Base de Connaissance[1] de la SNDS couvrant les principaux procédés utilisés dans la préparation et la mise en œuvre de stratégies pour le développement de systèmes nationaux de statistiques.

Ces documents sont disponibles au Secrétariat de PARIS21 sur différents supports, notamment sur papier, sur Internet et sur CD-ROM. Ils évoluent et sont enrichis au fur et à mesure que s'accumule l'expérience dans la mise en place des SNDS dans différents environnements et différents pays. La bibliothèque de documents de référence sur les bonnes pratiques s'enrichira ainsi au fil du temps d'un nombre croissant de documents préparés par d'autres organismes, notamment les Nations Unies, ainsi que par les organisations nationales de statistiques.

Ce guide se veut un document pratique. Il présente les grandes lignes des principales méthodes utilisées pour développer une approche stratégique afin de renforcer la capacité statistique et donne accès aux expériences venues de différentes parties du monde. Les principaux champs couverts incluent :

- Une vue d'ensemble des systèmes de statistiques dans les pays en développement et une discussion sur les raisons pour lesquelles les pays souhaitent développer une SNDS
- Un résumé de l'approche stratégique de planification et de ce qu'elle implique
- Une vue d'ensemble des principaux éléments impliqués dans le développement d'une SNDS
- Un compte rendu de ce qui est nécessaire pour diriger et gérer le processus
- La nécessité de consulter et d'impliquer les parties prenantes à chacune des étapes de l'exercice
- Une évaluation des systèmes de statistiques et une introduction aux principaux outils et méthodes

[1] Autrefois connue sous le nom de “ How to Notes ” la Base de Connaissance de la SNDS constituera une bibliothèque virtuelle d'ouvrages de référence sur le développement des statistiques.



- La nécessité d'une vision à moyen-long terme
- La préparation d'un plan détaillé de mise en œuvre
- Le passage de la planification à la réalisation, plus particulièrement en ce qui concerne le contrôle et le suivi de chacune des étape

1.2. Comment utiliser les documents

Ceci doit être utilisé comme un guide pour appliquer une approche stratégique de renforcement de la capacité statistique dans les pays en développement plutôt que comme un manuel d'instructions. L'approche et la mise en œuvre d'une SNDS varieront de façon significative d'un pays à l'autre et dépendront de façon cruciale d'un certain nombre de facteurs : l'existant, l'environnement local des statistiques et les structures administratives. Ce guide s'intéresse par conséquent bien plus à ce qu'il faut prendre en compte et à ce qui doit être fait qu'à l'utilisation pratique des outils et des méthodes. En outre, des conseils pratiques, des études de cas ainsi que les expériences de plusieurs pays sont disponibles dans la Base de Connaissance de la SNDS.

Nous souhaitons qu'au fur et à mesure de l'utilisation de ce guide, les matériaux soient modifiés pour s'adapter aux besoins des différents systèmes de statistiques et des différents environnements. Les utilisateurs et les lecteurs sont invités à utiliser et à adapter le Guide de la manière qui leur semble la plus appropriée et la plus utile. Le Secrétariat de PARIS21 souhaiterait toutefois recevoir autant de réactions que possible, et ce en particulier pour lui permettre d'identifier les parties de ce Guide qui nécessiteront d'être modifiées ou développées. Il n'y a pas de bonne ou de mauvaise manière d'appliquer la planification stratégique aux systèmes nationaux de statistiques : le critère qui doit toujours prévaloir est ce qui marche d'un point de vue pratique. PARIS21 souhaite encourager tous ceux qui cherchent à améliorer l'efficacité et la fiabilité des statistiques officielles. Ils contribueront à enrichir ce document, surtout en partageant leurs expériences sur ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas.



Chapitre 2. Vue d’ensemble de la planification stratégique

2.1. En quoi la planification stratégique est importante pour les Statistiques

Tous les gouvernements ont besoin de bonnes statistiques pour prendre des décisions et pour informer correctement la société dans son ensemble. Les statistiques publiques, c’est-à-dire l’information sous forme numérique produite et diffusée par les institutions publiques , sont essentielles à la prise de décision politique, à la répartition de ressources souvent rares, au suivi des progrès de la Nation et pour rendre la gestion gouvernementale plus transparente et plus responsable.

Dans nombre de pays en développement, cependant, les systèmes statistiques sont fragiles et soumis à une pression croissante. Les demandes accrues de données, en raison notamment de l’accent qui est mis sur la gestion axée sur les résultats, soumettent des systèmes statistiques déjà peu performants à rude épreuve. Dans le même temps, les responsables de la production statistique, qui font partie des administrations publiques, sont sommés de couper toujours plus dans les dépenses, de réduire les coûts et d’améliorer l’efficacité. Résultat, la plupart des systèmes statistiques sont à la peine. Ils pâtissent d’une confiance limitée du public dans la fiabilité et l’honnêteté des données et n’ont pas les moyens d’inverser le cours des choses à court terme. Les ressources humaines et financières sont rares et des choix difficiles doivent être faits pour décider quel type de statistiques l’on souhaite produire, quelles méthodes vont être utilisées et comment l’on va diffuser et utiliser les données.

La planification stratégique est cruciale pour s’assurer que la production statistique est gérée de la façon la plus efficace possible afin de répondre aux besoins les plus urgents en terme de données. L’élaboration et la mise en œuvre d’une SNDS donne l’occasion à tous les partenaires de faire un état des lieux du rôle de la statistique, de revoir les besoins en données, et de développer un plan à moyen terme qui tiendra compte des contraintes les plus importantes. En parallèle à l’élaboration d’une SNDS, qui concerne le long terme, il faut poursuivre les initiatives visant à améliorer dès aujourd’hui les statistiques. Si elle est bien conduite, la mise en place d’une SNDS va permettre de redonner du lustre aux statistiques, de bâtir une base solide pour l’avenir et de s’assurer que tous les partenaires s’accordent sur les priorités à venir. On ne manque pas d’exemple de planifications stratégiques bien élaborées et bien menées qui ont permis de briser le cercle vicieux de la sous performance et du sous financement dans lequel sont enfermés les systèmes statistiques et ont contribué de façon significative à l’effort de développement national. La planification stratégique n’est pas une formule magique qui permettra de résoudre tous les problèmes que rencontrent ceux qui gèrent des systèmes statistiques. C’est un processus complexe et stimulant qui requiert beaucoup de soin dans son élaboration et sa gestion et ne doit pas être pris à la légère.

Une service statistique qui se veut efficace a besoin de planifier et de gérer ses activités de façon stratégique pour affronter les situations suivantes, situations qui peuvent concerner l’ensemble du SSN ou certaines parties spécifiques :

- quand les statistiques ne répondent pas à la demande (il faut admettre que la plupart des demandes de statistiques ne sont pas formulées, parce que les attentes ne sont pas très élevées) par exemple en ce qui concerne la formulation, la gestion et le suivi des politiques nationales de développement (comme les stratégies de réduction de la



pauvreté ou les stratégies sectorielles) et/ou les obligations internationales comme le suivi de la réalisation des OMD ;

- lorsque des améliorations sont nécessaires dans des domaines critiques du système statistique national et là où des faiblesses importantes ont été relevées ;
- lorsque les ressources sont limitées et que leur utilisation doit être soumise à un certains nombre de priorités ;
- lorsqu'il devient nécessaire de renforcer le rôle de la statistique et de développer une demande durable pour des produits et des services statistiques.

2.2. Ce qui fait une Bonne Stratégie

Même si une SNDS dépend de façon cruciale, dans sa forme comme dans son contenu, de facteurs comme la structure administrative du gouvernement, le niveau de développement et les moyens, elle doit en général inclure les éléments suivants :

- Des mécanismes de consultation de tous les partenaires du système statistique, notamment les producteurs, les utilisateurs et les fournisseurs de données ;
- Un diagnostic du système en vigueur, notamment du point de vue de l'utilisateur, tout en tenant compte des programmes d'amélioration existants ;
- Une vision, qui permette de mettre en lumière ce qu'attendent les gouvernements et les autres partenaires de leur système statistique à un moment donné dans l'avenir ; la vision formule un but partagé par tous : une déclaration sur l'avenir de la statistique ;
- L'identification des actions stratégiques nécessaires pour s'affranchir des contraintes et réaliser cette vision, sans oublier de fixer des priorités ;
- Un plan d'action détaillé avec un calendrier de réalisation et un plan de financement pour mettre en pratique ces stratégies et obtenir les résultats désirés ;
- L'identification des mécanismes de suivi des progrès accomplis, c'est-à-dire notamment les indicateurs et les comptes rendus permettant d'actualiser et d'adapter la stratégie.

2.3. Construire sur l'existant

Il est essentiel de comprendre dès le départ que de nombreuses initiatives existent déjà et que peu de pays auront à partir de zéro. Ces dernières années, plusieurs initiatives et systèmes de promotion de bonnes pratiques en matière de statistique se sont développés. Ils servent de cadre à la planification stratégique et aident à financer le développement de la statistique. Les Principes Fondamentaux des Statistiques Officielles[2], adoptés par la Commission des Nations Unies pour les Statistiques, constituent un guide sur les valeurs et principes de base à suivre pour produire des statistiques utiles et de bonne qualité qui rencontrent la confiance des utilisateurs. Les crises financières du milieu des années 90 ont permis de se rendre compte de l'importance des statistiques publiques et du besoin de fournir aux pays des procédures plus détaillées et plus explicites afin d'améliorer leurs systèmes statistiques. À partir des principes Fondamentaux des Statistiques Officielles, le FMI en étroite coopération avec un large éventail de producteurs et d'utilisateurs de statistiques publiques, a établi des recommandations pour la diffusion et la production de telles données. La Norme Spéciale de Diffusion des Données (NSDD)[3], établie en 1996, a fourni des conseils aux pays qui

[2] http://unstats.un.org/unsd/goodprac/bpabout.asp
[3] http://dsbb.imf.org/Applications/web/sddshome/



empruntaient sur les marchés internationaux, ou en avaient l'intention, sur les statistiques publiques, économiques et financières, qui doivent être produites et diffusées, en insistant fortement sur leur pertinence. Le Système Général de Diffusion des Données (SGDD)[4], créé en 1997, s'adresse lui à tous les autres pays. Il se focalise, en premier lieu, sur l'amélioration dans le temps d'une vaste série de données macroéconomiques, financières et sociodémographiques (voir la section 6.3). Le Cadre d'Evaluation de la Qualité des Données (DQAF)[5] fournit une méthodologie plus détaillée que le SGDD pour évaluer la qualité de certaines séries de données (voir la section 6.4). Les Indicateurs de Renforcement de la Capacité Statistique (IRCS) de PARIS21, basés sur le DQAF, aident les pays à identifier les forces et les faiblesses des systèmes statistiques nationaux et facilitent la communication et la coordination entre les partenaires en développement en fournissant des outils communs de mesure des besoins de renforcement de la capacité statistique des différents pays. Il s'agit là d'outils importants et qui sont disponibles pour tous ceux qui préparent et mettent en œuvre les plans stratégiques pour le développement de la statistique.

D'autres programmes internationaux, régionaux et sectoriels contribuent à renforcer la capacité et la qualité des SSN, notamment le Programme Statistique Pluriannuel Intégré (MISP) élaboré par l'Office des Statistiques de l'Union Européenne (Eurostat), dans son travail avec les pays d'Europe de l'Est et les membres de la Communauté des Etats Indépendants ; ainsi que le Manuel de l'ONU sur l'Organisation Statistique.

Il est important d'utiliser les initiatives existantes dans l'élaboration de la planification stratégique et dans la mise au point de la stratégie elle-même. Ainsi quand un pays participe déjà au SGDD, les métadonnées et tout particulièrement les plans d'amélioration vont fournir une excellente base pour une évaluation et une planification plus détaillées. Par exemple, si l'on a eu recours récemment au DQAF pour évaluer la qualité des données dans le cadre d'une étude sur les règles et codes (ROSC) réalisée par le FMI, cette information sera extrêmement précieuse pour identifier les forces et les faiblesses. Même si ces outils ou d'autres outils internationaux n'ont pas été utilisés récemment, on pourra certainement trouver des matériaux utiles dans des comptes rendus récents, que ce soit dans des revues internes ou d'autres sources. Il est surtout crucial qu'un pays qui élabore une SNDS continue à appliquer les plans d'amélioration spécifiés dans ces initiatives. Le processus d'une SNDS, bien sûr, tiendra compte de ces plans.

2.4. Mise en œuvre

Une bonne stratégie, c'est une stratégie qui sera mise en oeuvre et atteindra ses objectifs dans les temps et le budget fixés. Le succès est souvent dû à une élaboration et une gestion soigneuses du processus. Nous disposons d'ores et déjà de quantité de documents de référence sur les bonnes pratiques et d'expériences que les responsables de la production statistique peuvent utiliser pour les aider à prendre des décisions et tous ne sortiront pas gagnants des changements que cela implique. Ce guide se focalise sur l'élaboration d'une SNDS, un

---

[4] http://dsbb.imf.org/Applications/web/gdds/gddshome

[5] Le DQAF sert aussi de modèle pour organiser le module de données du Rapport sur le Respect des Règles et Codes (ROSC). Le ROSC fournit une évaluation détaillée d'une sélection de statistiques macroéconomiques. http://www.imf.org/external/np/sta/dsbb/2003/eng/dqaf.htm



document complémentaire (pour l'essentiel une compilation de l'ensemble des documents existants) sera disponible dans la Base de Connaissance de la SNDS afin de couvrir tous les aspects de la mise en œuvre et toutes les questions qu'elle soulève. Les chapitres 8 et 9 abordent plusieurs de ces aspects.

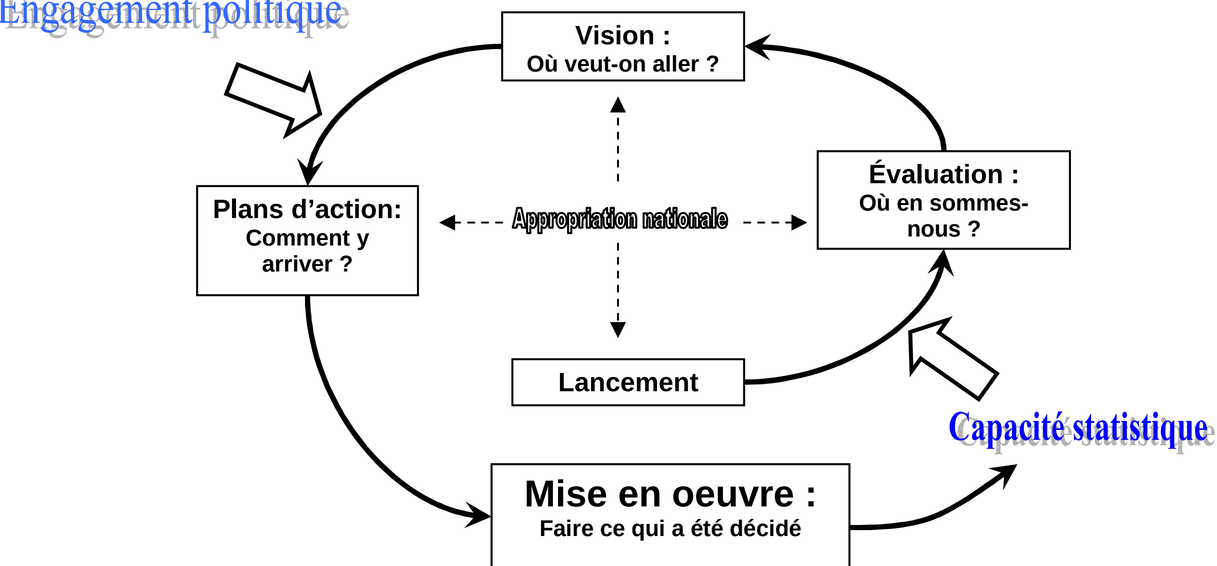


Chapitre 3. La Gestion Stratégique des Systèmes Statistiques Nationaux

3.1. Introduction

La Figure 1 illustre comment utiliser le processus de planification stratégique dans la préparation d'une SNDS. Tout commence avec le diagnostic de la **situation existante** –même si très peu d'actions ont été entreprises. Il s'agit ensuite de construire une **vision** – c'est-à-dire de dire où les partenaires veulent que le système en soit à un moment donné dans l'avenir- et enfin de définir comment y parvenir par le biais **de plans d'action** qui garantissent que ces améliorations seront durables. Ce processus n'est certes pas linéaire, et une gestion stratégique efficace se nourrit en permanence de réactions, de comptes rendus et s'adapte au fur et à mesure qu'évoluent les conditions et les besoins. Quelle que soit la qualité d'une stratégie sur le papier, c'est sa mise en œuvre qui sera déterminante pour son succès. Les problèmes que l'on peut rencontrer dans la mise en œuvre font l'objet de développements particuliers dans les chapitres 8 et 9.

Figure 1 : La Gestion Stratégique Illustrée – Rompre le cercle vicieux



3.2. L'importance de l'appropriation du système et de son contrôle par le pays

La SNDS s'est développée à partir des initiatives existantes comme le SGDD et s'est aussi beaucoup inspirée des Stratégies de Réduction de la Pauvreté dans les pays en développement. L'expérience tirée de ces approches et d'autres approches similaires démontre à quel point il est important que ce processus soit n'exclut aucun partenaire, important également que les pays se l'approprient et qu'il reflète un large consensus sur ce qui doit être fait pour obtenir les résultats désirés. Ces derniers doivent être basés sur les besoins individuels du pays et prendre en compte l'environnement local. Pour que ce processus soit pris en charge par le pays et qu'il se l'approprie, pour garantir que ce qui sera produit soit spécifique au pays, toutes les décisions importantes devront être prises par le



gouvernement lui-même[6]. Cela n'empêche bien sûr pas les pays de rechercher une assistance, technique ou autre, pour élaborer et mettre en œuvre les stratégies et, dans nombre de cas, ce soutien aura d'ailleurs un rôle primordial à jouer. Mais il est vital que lorsque des intervennant extérieurs sont impliqué, y compris les bailleurs, ils respectent la primauté du pays sur le contenu et sur la coordination.

3.3. Ce qui doit être fait : Les principales étapes du processus

La préparation d'une bonne stratégie requiert beaucoup de soin. Il s'agit de prendre en compte un certain nombre d'éléments clés et de prévoir un suivi et un contrôle réguliers. Elle dépendra, de façon cruciale, de ce qui existe déjà et des mécanismes et processus sur lesquels la stratégie peut s'appuyer. La longueur de chacune des phases dépendra d'un certain nombre de facteurs, notamment le caractère d'urgence de la stratégie, l'efficacité du processus de décision au sein du gouvernement et la complexité du système statistique national. Les programmes de travail réguliers des administrations concernées devraient se poursuivre pendant la préparation de la stratégie. Il n'est pas acceptable de cesser toute production statistique et tout service pendant l'élaboration d'une SNDS, cela aurait des répercussions néfastes sur plusieurs acteurs clés et ne serait pas de nature à s'assurer de leur appui.

Dans la réflexion qui doit présider à la préparation d'une SNDS dans la plupart des pays, il est donc recommandé de suivre les étapes suivantes. Elles seront abordées dans les chapitres indiqués.

Phase I : Lancement du processus (Feuille de route de la SNDS) – Chapitre 5

C'est à l'issue de cette phase critique qu'est prise la décision clé de lancer et d'élaborer une SNDS. Comment ? Tout dépend des situations dans chaque pays, mais la plupart choisissent de lui donner un caractère formel, par exemple par le biais d'une décision prise en conseil des ministres ou par le ministre en charge de la Statistique. Afin d'obtenir l'accord pour une telle décision, on aura recours à :

- Un plaidoyer, des actions de sensibilisation, de dialogue avec les hommes politiques et les décideurs par exemple, en participant à un atelier régional de PARIS21 ;
- La participation des responsables des Systèmes Statistiques Nationaux aux discussions sur les politiques nationales comme la préparation ou le suivi des SRP ; et/ou au SGDD.

Une fois que la décision est prise, les administrations chargées de préparer la SNDS vont avoir besoin de préparer un programme ou une feuille de route qui précisera ce qui doit être fait, par qui, quand et comment tout cela sera financé.

Phase II : Évaluation du Statut du Système National de Statistique – Chapitre 6

Si l'on se réfère aux processus existants, un certain nombre d'évaluations vont être nécessaires dont les suivantes :

---

[6] Cette question a été abordée dans " Quelques principes de base pour de bonnes pratiques dans la Coopération Technique pour les Statistiques " de l'ONU (Commission Statistique de l'ONU, mars 1999) et dans le Forum à Haut Niveau sur l'Harmonisation et la Simplification (Rome, février 2003)



- Rassembler et analyser les documents existants
- Mesurer la satisfaction des utilisateurs, les besoins présents et à venir en statistiques et les manques dans les données disponibles
- Évaluer chacune des productions statistiques majeures selon des critères de qualité pré-établis
- Évaluer les méthodologies et la qualité des statistiques
- Inventorier les capacités existantes (par exemple en terme d'infrastructures, de techniques et de ressources) pour répondre aux besoins identifiés et combler les vides dans les données
- Examiner le cadre légal et institutionnel, les liens et les dispositions adoptées en terme de coordination
- Apprécier les facteurs organisationnels en utilisant des outils analytiques comme le SWOT (Forces, Faiblesses, Opportunités et Menaces)

Phase III : Élaboration d'une vision et identification des options stratégiques – Chapitre 7

Ces activités s'appuient sur le diagnostic, elles nécessitent de :

- S'entendre sur une mission et une vision
- Se mettre d'accord sur les résultats désirés
- Fixer des priorités et arrêter des stratégies, en employant des scénarios, pour réaliser la vision et atteindre les résultats

Phase IV : Préparation du plan de mise en œuvre – Chapitre 8

Il est important de souligner que de " bonnes stratégies " ne suffisent pas à rendre efficace une SNDS. Ces stratégies doivent être mises en œuvre soigneusement et effectivement par le biais d'un plan d'actions limité dans le temps et dont le coût aura été déterminé, comprenant un plan de financement qui inclut des propositions pour une assistance extérieure.

Phase V : La mise en œuvre, le suivi et l'évaluation – Chapitre 9

Le plus important est de voir la gestion stratégique comme un processus continu. La préparation du document initial n'est que le début. Pour être efficaces, les systèmes statistiques doivent rester flexibles et répondre aux nouvelles demandes de données et à un environnement changeant. Par conséquent, les plans à moyen terme ne manqueront pas d'être modifiés au fil du temps à la lumière de l'expérience accumulée. La gestion stratégique doit donc prévoir des mécanismes de suivi et d'évaluation et être capable d'apporter des correctifs à ses orientations si nécessaire.



Chapitre 4. Couverture

4.1. Les Statistiques Nationales et les Systèmes Nationaux de Statistiques

Les statistiques publiques qui sont collectées, compilées et diffusées par le secteur public sont présentées comme " des éléments indispensables du système d'information de la société, au service du gouvernement, de l'économie et du public auxquels elles fournissent des données sur la situation économique, démographique, sociale et environnementale "[7]. Elles viennent soutenir la décision politique, elles informent les décideurs, apportent leur contribution au débat à la fois au sein du gouvernement et en dehors. Ces données sont tirées de différentes sources, notamment des recensements et des études statistiques spécifiques, considérés comme des produits dérivés de l'administration. On les récupère en général en compulsant les archives administratives, ou sur d'autres supports, des supports de toutes natures qui peuvent aller jusqu'aux… capteurs sensoriels. En général, ce sont des services centraux de statistiques, spécialisés, qui ont la responsabilité des activités statistiques et de la coordination d'ensemble. Mais, même dans les pays qui disposent de systèmes de statistiques très centralisés, il est fréquent que plusieurs services produisent des statistiques. Même si le centre national des statistiques est celui qui conduit les recensements et les études nationales, d'autres administrations vont compiler et diffuser des informations statistiques concernant le domaine qu'elles ont en charge. La banque centrale, par exemple, est généralement responsable du suivi bancaire et elle va rassembler et publier des statistiques monétaires et bancaires. De la même façon, des ministères comme celui des Finances vont compiler et publier des statistiques sur le budget de l'État et le Ministère de l'Éducation fera de même en ce qui concerne les statistiques de l'éducation.

On parlera de Statistiques Nationales lorsque des statistiques officielles sont produites et diffusées par plus d'une agence gouvernementale. Le concept de base des statistiques nationales est de mettre ensemble dans un cadre cohérent les indicateurs et les groupes de données les plus importants afin d'apporter des garanties aux utilisateurs sur la qualité et l'intégrité des données. C'est un principe clé du SGDD, par exemple, puisque les pays compilent et publient les descriptions des différentes méthodes et procédures utilisées pour recueillir des données de différentes sources et que des plans sont mis en œuvre pour améliorer la couverture, la qualité et l'intégrité des données.

Au tout début de la mise en place d'une SNDS, il faut se poser la question de la couverture institutionnelle. Dans le passé, plusieurs plans stratégiques se sont focalisés sur le service central de statistiques et ont cherché à améliorer la qualité de la couverture et la diffusion des statistiques dont le service avait la responsabilité. Les autres données, importantes pour le développement national mais qui n'étaient pas comprises dans la charge de travail du service central, n'étaient pas couvertes. De nombreux pays ont cependant récemment évolué et ont adopté des plans stratégiques qui couvrent plus largement le système statistique national. Ces stratégies permettent d'impliquer d'autres services aux côtés du département central de statistique et d'avoir ainsi une meilleure couverture en ce qui concerne les données et leur utilisation.

---

[7] Principes Fondamentaux de l'ONU pour les Statistiques Officielles



Choisir les services, les données et les activités concernés par une SNDS est une décision nationale qui appartient à chaque pays en propre et dépend d'un certain nombre de facteurs, mais obtenir la couverture la plus large possible dans la mise en place d'une SNDS présente sans aucun doute de nombreux avantages :

- Une SNDS englobante permet de promouvoir une meilleure coordination et une meilleure coopération dans le champ statistique, afin de réduire les doublons pour accroître l'efficacité et de répondre aux demandes multisectorielles ;
- Elle aidera à fournir des statistiques qui répondent aux besoins. Dans des domaines comme le suivi des SRP, par exemple, les indicateurs seront fournis par plus d'un service. La même logique prévaut pour les indicateurs utilisés pour contrôler la réalisation des OMD. En incluant ces indicateurs dans le champ de la SNDS, des plans spécifiques peuvent être préparés pour améliorer la couverture des statistiques, leur fréquence, leur pertinence et d'autres critères de qualité ;
- Élargir la couverture pour inclure les principales données qui intéressent les utilisateurs, impliquer d'autres services (par exemple des ministères sectoriels) va faire croître l'intérêt pour les statistiques et devrait avoir pour résultat d'élargir les secteurs de la société ayant un intérêt dans la mise en œuvre de la stratégie ;
- Il s'agit d'accroître le niveau d'intérêt et le soutien pour le développement du concept de Statistiques Nationales, et de s'appuyer sur l'expérience acquise dans la coordination et l'amélioration de la qualité des Statistiques Nationales, par exemple à travers la participation au SGDD.

La manière d'impliquer plusieurs services dans la SNDS et de créer un vaste ensemble dédié aux statistiques est abordée plus en détail dans le Chapitre 6. L'expérience prouve qu'il faut procéder progressivement pour développer le concept de statistiques nationales et inclure plusieurs services dans le champ de la SNDS. Tous les services ne verront pas l'avantage de participer activement dès le départ et certains pourraient même souhaiter conserver leur indépendance. Dans ce cas, une approche plus graduelle, qui promeut la participation en démontrant les avantages qu'elle comporte sera certainement plus efficace que la pression extérieure.

4.2. S'intéresser à la Demande comme à l'Offre

Pour être efficace, le système national de statistique tout comme le plan stratégique doivent être axés sur la demande et être conviviaux afin d'optimiser la valeur ajoutée des statistiques. Et pour être réellement utiles aux utilisateurs, les directeurs des Département de Statistique doivent connaître leurs clients et développer des mécanismes pour recueillir des commentaires réguliers. Impliquer les utilisateurs dans la mise en place de la SNDS s'avère dès lors indispensable. Les utilisateurs sont les consommateurs de statistiques, et un système de statistique ne sera viable que si les produits et les services qu'il offre répondent aux besoins des utilisateurs.

Dans chaque pays, les utilisateurs de statistiques sont nombreux et très divers. On trouve parmi eux les décideurs et les acteurs au sein du gouvernement comme dans les institutions proches du gouvernement ; les hommes politiques à tous les échelons ; les chercheurs, les analystes, les universitaires ; les organisations issues de la société civile comme les ONG ; les organismes privés ; les organisations régionales et internationales et les bailleurs de fonds ; les médias et le public dans son ensemble.



Les utilisateurs de statistiques ont un rôle majeur à jouer dans le développement des statistiques nationales. Ils peuvent ainsi faire progresser la compréhension commune des enjeux politiques et des exigences statistiques qui y sont liées, hiérarchiser les priorités pour la production statistique, clarifier les objectifs de la collecte de statistiques et donner leur accord sur les meilleures méthodes de diffusion. Une part importante dans la mise en place d'une SNDS est d'offrir une consultation adéquate à chaque sorte d'utilisateur et de mettre sur pied des mécanismes qui garantiront que cette consultation puisse se poursuivre dans l'avenir. Cet aspect est abordé plus en détail dans le Chapitre 6.

4.3. Des Statistiques Adaptées à Différents Niveaux

La planification stratégique des systèmes de statistiques nationaux doit prendre en compte l'utilisation des données à différents niveaux –national, international et régional. Même si le niveau national est le plus important, les pays ont l'obligation de transmettre leurs statistiques aux agences internationales et régionales. L'un des engagements qu'ont pris tous les pays lorsqu'ils ont signé la déclaration des Nations Unies pour le Millénaire, en 2000, était de fournir des comptes rendus réguliers sur la réalisation des OMD. L'adhésion à une organisation régionale comme la Communauté de Développement des États d'Afrique Australe (SADC), l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) ou le Marché Commun des Caraïbes (Caricom) engage également les pays à harmoniser leurs statistiques nationales et à transmettre leurs données de base aux organisations régionales. Ces obligations doivent clairement figurer dans la mise en place de la SNDS.

A l'autre bout de l'échelle, de nombreux pays ont fait de la décentralisation la pierre d'angle de leur politique de développement et il est important également que les besoins des gouvernements locaux -à la fois fournisseurs et utilisateurs de données- soient reconnus et intégrés dans la mise en place de la SNDS. La Base de Connaissance de la SNDS donne aux gouvernements locaux un accès aux documents traitant de statistiques et détaille les différentes approches des pays. Les problèmes sont plus complexes dans les pays qui ont adopté une structure fédérale, où les responsabilités des différentes activités gouvernementales sont définies par la Constitution et par la loi.

Dans les pays où la mise en place d'une SNDS en est à ses débuts, l'expérience prouve qu'il est important de renforcer la capacité au niveau national avant de faire porter ses efforts sur les gouvernements locaux. La nature des systèmes de statistiques, dans lesquels des méthodes, des définitions et des concepts communs doivent être appliqués si l'on souhaite obtenir des données nationales fiables et utilisables, requiert presque toujours une approche de planification stratégique de haut en bas. Il est en général important de faire fonctionner les processus centraux avant de s'intéresser aux besoins locaux.

Cependant, les progrès technologiques récents peuvent aujourd'hui aider à répondre aux besoins locaux en données d'une façon plus effective et efficace qu'auparavant. Les techniques et les méthodes comme les systèmes d'information géographiques, les estimations de données sur de petites zones et les cartes de la pauvreté permettent de fournir des données utilisables immédiatement aux niveaux les plus bas. La Base de Connaissance de la SNDS fournit d'autres informations sur ces systèmes.



Chapitre 5. Conduire le processus

5.1. Le besoin de leadership, de contrôle et de soutien politique

Les dirigeants politiques et les hauts responsables, notamment les décideurs et ceux qui sont chargés de préparer un plan de financement doivent approuver le processus d'élaboration de la SNDS, le lancer et y participer dès que possible afin de :

- Plaider plus efficacement en faveur des statistiques, créer une plus grande volonté politique pour développer et utiliser les statistiques
- Faire en sorte que l'élaboration de la SNDS soit adaptée à la situation du pays et propose une vision, des stratégies et un plan d'action réalistes et raisonnables en terme de coûts
- Prendre ou approuver les principales décisions (par exemple la vision du Système statistique national, de ses réformes et de ses restructurations, la refonte du cadre légal, la coordination, la fixation de priorités, l'investissement dans les statistiques, etc.)

Le degré d'engagement des dirigeants politiques variera selon l'organisation politique et le mécanisme de prise de décision propre à chaque pays. Dans de nombreux pays il sera essentiel que les dirigeants politiques soient impliqués tout au long du processus et en approuvent chaque étape ; alors que dans d'autres, ils pourront uniquement avoir à donner leur aval au début et, une fois le programme lancé, n'intervenir qu'au moment des recommandations stratégiques à la fin de la phase d'élaboration.

L'expérience de plusieurs pays prouve que mettre à la tête du plan un haut responsable politique (ou mieux plusieurs) permet d'obtenir de meilleurs résultats. De plus, attirer l'attention de la communauté des donneurs dans les premières phases du processus renforce les chances de succès. Outre l'implication des partenaires existants, on peut identifier des donneurs potentiels à travers l'examen de leurs plans pays (cf. la Stratégie d'Assistance aux Pays de la Banque Mondiale) et l'on identifiera un « point de convergence » pour ancrer la coordination entre donneurs (ce pourrait par exemple être un responsable du processus appartenant à la communauté des donneurs).

5.2. L'équipe chargée de l'Élaboration

Si elle a besoin d'un leadership politique, la SNDS a également besoin d'une direction technique qui va coordonner l'élaboration de la stratégie, travailler en étroite collaboration avec les employés et les autres partenaires du SSN. La phase d'élaboration peut-être conçue comme un projet à part entière avec un chef d'équipe qui aura suffisamment d'ancienneté et de poids pour s'entretenir avec de hauts responsables du gouvernement, du secteur privé et de la société civile et présider des réunions. Dans la plupart des pays, un Bureau National (ou Central) de la Statistique joue un rôle décisif dans la production statistique nationale. Il est donc probable qu'il jouera un rôle clé à la fois dans l'élaboration et dans la mise en œuvre de la stratégie. Il pourra même accueillir le chef d'équipe et apporter un soutien administratif à son équipe.

L'équipe chargée de l'élaboration ne doit pas être trop importante afin de rester maniable. Un noyau flexible de trois à quatre personnes semble adéquat. Viendront s'y ajouter des spécialistes qui prendront en charge certains aspects de l'élaboration. Il est important



d'envisager le processus dans son ensemble et le noyau dur de l'équipe chargée de l'élaboration risque fort d'être impliqué au-delà de cette phase. Les membres de ce noyau et/ou l'équipe étendue doivent être issus de différents secteurs du SSN, notamment des ministères sectoriels et des branches décentralisées du gouvernement, et doivent comprendre à la fois des statisticiens, des analystes et d'autres utilisateurs de statistiques, tout comme des acteurs clés engagés dans des processus connexes comme, par exemple, les stratégies de réduction de la Pauvreté et les SGDD. Il y aura des décisions difficiles et douloureuses à prendre comme celle de changer les priorités du programme de statistique et peut-être restructurer et réduire la taille des institutions. L'objectivité doit donc être le maître mot. Elle peut être obtenue en élargissant le recrutement, en incluant une ou deux personnalités indépendantes pour aider l'équipe à rester impartiale. Il faut aussi prévoir un système de contrôle qui implique toutes les agences clé ainsi que des utilisateurs qui n'appartiennent pas au gouvernement, par exemple deux groupes séparés de conseillers sur les aspects techniques et sur la gestion du processus.

Il est important que chaque personne impliquée dans le projet dispose de suffisamment de temps pour répondre aux attentes de l'équipe.

Plusieurs pays ont trouvé qu'il était utile d'engager des consultants pour conseiller les équipes chargées d'élaborer le projet. Les consultants peuvent faire partager l'expérience qu'ils ont eue dans des processus similaires dans d'autres pays ; ils apportent une touche d'indépendance et ont la capacité de poser les questions qui fâchent. Ils ont enfin une expertise dans ce domaine ainsi que des talents d'organisateurs et de facilitateurs. Les consultants internationaux ont cependant souvent pris la direction des opérations dans l'élaboration des stratégies. Il ne faut pas que ce soit au détriment de la recherche de solutions locales ou que les acteurs locaux perdent du coup la maîtrise du processus. Ce point devra peut-être être stipulé dans les contrats.

5.3. La feuille de route de la SNDS

C'est une phase critique. Et, de fait le succès des toutes les autres étapes dépend de la bonne exécution de celle-ci. Au cours de cette phase, de très importantes décisions devront être prises, elles devront notamment répondre aux questions suivantes :

- Comment faire en sorte que la stratégie réponde aux objectifs de développement du pays et soit menée par le pays ? Qu'est-ce qui en sortira et à quel moment ?
- Quelles dispositions devons-nous prendre pour que la stratégie soit efficace ?
    - Quels sont les délais ?
    - Qui seront les principaux acteurs?
    - Comment faire en sorte que la stratégie puisse être mise en œuvre ?
    - Quels seront les mécanismes pour obtenir le soutien, l'approbation et le suivi des politiques ?
- Est-ce que nous avons les moyens et les compétences pour entreprendre cette tâche ou avons-nous besoin d'une assistance extérieure ? Et si oui, sous quelle forme ? Sous la forme de fonds et/ou d'une assistance technique et comment allons-nous les mobiliser ?

Lors de l'élaboration de la stratégie, il faudra préciser les différentes étapes et méthodes. Il s'agira notamment, c'est crucial, d'expliquer de quelle manière et quand l'engagement



politique et financier nécessaire pour mettre en œuvre la SNDS sera obtenu. Pour que la SNDS serve de cadre à l'assistance multilatérale et bilatérale, il sera important à cette étape de contacter des donneurs potentiels.

5.4. Bâtir une Communauté, Identifier les Parties Prenantes et Mener la Consultation

Les leçons tirées par les pays qui ont élaboré des plans stratégiques de développement des statistiques et l'expérience issue de l'élaboration et de la gestion des Stratégies de Réduction de la Pauvreté ont mis en évidence l'importance d'une consultation globale et de la communication. Il faudra donc très tôt identifier les parties prenantes et mettre en place les mécanismes permettant de les impliquer. Cela peut être fait à travers une analyse qui identifierait les relations entre les parties prenantes au sein du SSN et étudierait leur implication et leur influence respective. C'est ainsi que l'on pourra identifier des interlocuteurs clés et les impliquer dans le processus. L'analyse facilitera une meilleure compréhension du rôle du SSN, notamment des groupes qui forment ses principaux utilisateurs.

Chaque acteur aura des intérêts différents et des degrés d'implication différents. Certains devront être associés à l'équipe d'élaboration, que ce soit à son noyau dur ou au reste de l'équipe. D'autres seront consultés lors des étapes qui les concernent directement. D'autres enfin, ceux qui appartiennent à la sphère de direction politique ou technique, interviendront pour valider le processus d'élaboration de la SNDS et ses résultats.

Les organisations non gouvernementales devront être étroitement associées, de même que le monde des affaires, la société civile et les universitaires. Les organisations issues de la société civiles, les chambres de commerce et les organisations syndicales se révèleront des intermédiaires très utiles. Des universitaires, informés des questions de statistique publique, intéressés et qui sont disponibles, pourront se montrer des analystes et des utilisateurs de données de qualité.

Il y aura des questions clés et des étapes critiques dans l'élaboration qui nécessiteront de vastes consultations et discussions, par exemple lors du lancement du processus, de la formulation de la vision et des rapports d'étapes. Il est possible et utile de lier cette consultation à d'autres processus, par exemple ceux de la mise à jour ou du suivi de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Organiser très tôt un atelier permettrait d'impliquer les acteurs clés et de leur expliquer ce que l'on attend d'eux. Cela permettrait :

- De présenter des principes de gestion pertinents et d'expliquer comment, si on les utilise correctement, ils peuvent améliorer de façon significative les statistiques nationales
- D'exposer les propositions pour élaborer la SNDS et de préparer sa mise en œuvre, en précisant les processus et le calendrier de réalisation
- De présenter aux participants les expériences internationales, les recommandations, les normes, les processus et les concepts les plus pertinents
- De démarrer la consultation sur la capacité du SSN à répondre aux besoins



5.5. Développer un Plan de Communication

L'équipe chargée d'élaborer la SNDS devra informer les parties prenantes tout au long du processus en leur communiquant des messages clé pour ne pas perdre l'élan suscité et pour trouver un plus large soutien, par exemple parmi les parlementaires et le public en général. Il est souvent important de consulter et de communiquer de façon visible afin d'élargir le soutien de la société au-delà de ceux qui sont directement impliqués dans le processus d'élaboration. Cela ralentira peut-être la progression, mais c'est porteur de bénéfices à plus long terme. Un plan de communication sera utile et devra disposer de personnels et d'un budget.

Selon les publics, on aura recours à différents modes de communication et différents types de messages. Une note ou une newsletter peut être envoyée régulièrement à tous les acteurs identifiés, elle fera état des progrès et sollicitera commentaires et contributions. Un compte rendu distinct sera préparé pour les Parlementaires afin de préparer le terrain par exemple en vue de l'adoption d'une nouvelle législation ; enfin des comptes rendus réguliers seront adressés aux responsables à la fois politiques et techniques du processus (par exemple aux comités organisateurs).

Informer et renforcer le soutien peut plus généralement passer par les canaux médiatiques, notamment des communiqués de presse, des notes d'information, des entretiens à la radio et à la télévision, des affiches.



Chapitre 6. Évaluer le Système statistique national

6.1. Une évaluation nécessaire

Très peu de pays lancent leur plan stratégique à partir de zéro[8] et l'objectif d'un plan stratégique est en général d'améliorer le système statistique national existant. La plupart du temps, les pays participent déjà au NSDD (Norme Spéciale de Diffusion des Données) ou au SGDD du FMI, ou bien ont entamé un diagnostic dans le cadre d'un RRSS – données, utilisant les CEQD. La SNDS vise à s'appuyer sur les approches existantes et à étendre le champ couvert par les statistiques pour satisfaire un maximum d'utilisateurs, ce qui implique de fixer des priorités à la production statistique et de prendre en compte les aspects organisationnels et institutionnels de la planification stratégique.

Pour élaborer une stratégie, il faut toujours commencer par un diagnostic en profondeur du système existant, sans oublier le point de vue de l'utilisateur ni les programmes d'amélioration en cours. Cette évaluation doit être réaliste, objective, impartiale et critique. Elle doit s'appuyer sur les meilleures pratiques et sur les cadres et normes internationaux. Le diagnostic doit permettre de mesurer la pertinence à la fois de la production statistique, de l'organisation et de la gestion du SSN dans son ensemble. Il doit en particulier permettre de comprendre :

- Les besoins présents et futurs des utilisateurs en matière d'information statistique ; leur appréciation de la pertinence des statistiques disponibles et leur point de vue sur les données qui manquent ; leurs priorités ; et leur capacité à utiliser de façon efficace l'information statistique.
- Quelles statistiques sont disponibles, quelle est leur source et en combien de temps sont-elles diffusées auprès des utilisateurs (politiques de publication et diffusion).
- Les relations et la coordination entre les producteurs de statistiques et entre producteurs et utilisateurs ainsi que la manière dont les priorités sont fixées au sein du SSN.
- Le cadre légal et institutionnel dans lequel opèrent les principaux producteurs de statistiques.
- L'organisation, notamment la gestion du SSN et des ressources humaines ; ainsi que les forces, les faiblesses, les opportunités et les menaces ;
- La qualité des statistiques et la manière dont elles sont produites (méthodes et procédures, respect des règles internationales, contraintes et problèmes), traités, analysées et archivées (technologies de l'information, bases de données) ; et
- La capacité du SSN (infrastructure matérielle, statistique, et informatique ; les ressources humaines et financières ; et les politiques et stratégies de diffusion).

Tout cela implique de prendre en compte le point de vue des principaux groupes d'utilisateurs et de producteurs de statistiques ; de faire l'inventaire de toutes les statistiques officielles et des agences qui les produisent puis de les confronter aux besoins ; de recenser tous les engagements pris en ce qui concerne les statistiques ; la législation et la réglementation qui président à la compilation des données ; la pertinence des méthodes de production et de gestion et l'adéquation des infrastructure ; le niveau des ressources financières nationales;

[8] À l'exception des pays qui sortent de guerres où les systèmes antérieurs auront été totalement détruits, ou des nouveaux pays qui ne disposent pas de services de statistiques ou en ont de très rudimentaires.



l’existence de programme de renforcement de la capacité ; et la disponibilité d’assistance technique et de ressources extérieures.

6.2. Évaluer la Satisfaction et les Besoins des Utilisateurs

Il y a différentes sortes d’utilisateurs, depuis les hommes politiques, les services publics, les entreprises du secteur public ou privé jusqu’aux organisations issues de la société civile, sans oublier les chercheurs, les médias, le grand public, les bailleurs de fonds et les institutions internationales. Chacun a besoin de statistiques spécifiques dans des buts particuliers et tous n’auront pas le même degré de technicité ni la même capacité à utiliser les statistiques. Certains besoins auront peut-être été occultés parce que les statistiques n’existaient pas, et il ne faut pas oublier d’intégrer les **demandes potentielles** aux côtés des **demandes courantes**. On ne peut satisfaire les utilisateurs si l’on n’a pas identifié, synthétisé, compris et hiérarchisé leurs besoins. Il faut souligner que les utilisateurs ont invariablement une longue liste de demandes de statistiques et il faut s’efforcer de les aider à les hiérarchiser. De plus les besoins et les priorités des utilisateurs évoluent sans cesse et, pour ne pas être dépassé, il faut dialoguer en permanence avec eux et les consulter. Plusieurs méthodes existent pour cela. En ce qui concerne l’évaluation générale, l’équipe sera capable de s’appuyer sur les processus existants mais pour la SNDS il est fortement recommandé d’évaluer séparément les besoins de l’utilisateur au regard des expériences capitalisées au niveau mondial et régional.

La consultation des utilisateurs et les discussions avec eux doivent avoir pour but d’établir, entre autres :

- Comment les statistiques interviennent dans leurs prises de décision ;
- La disponibilité des données qui leur seraient utiles et comment ils ont pu être gênés par le manque de statistiques adéquates
- S’ils estiment que les statistiques disponibles sont adéquates en terme de pertinence, précision, cohérence, délais, couverture, fiabilité, en ce qui concerne leur niveau de découpage (géographique, par genre…) et leur accessibilité ;
- Leurs relations avec les principaux producteurs de statistiques et leur contribution au développement du SSN ;
- Leurs besoins présents et à venir, leurs priorités, les déficits ; et
- Comment ils estiment que leurs besoins pourront être satisfaits au mieux par une SNDS.

L’une des approches consiste à identifier ceux qui sont intéressés par des champs spécifiques et de prendre contact avec eux. Pour identifier les principaux utilisateurs de statistiques on pourra avoir recours aux listes d’adresses utilisées pour diffuser les statistiques ainsi qu’aux listes de personnes qui sont fréquemment en contact avec l’Office Central de la Statistique (OCS) et les autres agences de statistiques. Il faut choisir des institutions représentant chaque groupe d’utilisateurs, les inclure dans la consultation et établir un dialogue avec elles, individuellement ou par petits groupes. D’autres pourront être invités à fournir des contributions écrites. Il faut faire en sorte de consulter les politique et les décideurs tout comme les techniciens qui utilisent les données.

Une autre approche pour impliquer les utilisateurs et qui a remporté un certain succès est d’organiser des ateliers nationaux sur les SGDD. Ces ateliers permettent de réunir les producteurs de données, les utilisateurs et les partenaires. Ils permettent d’aborder des thèmes



particuliers selon les centres d'intérêt des participants et encouragent le dialogue entre les producteurs et les utilisateurs. Les ateliers se sont révélés d'une aide précieuse pour sensibiliser les participants à l'importance des statistiques, dresser un état des lieux sur l'amélioration des statistiques et aborder de nouvelles questions.

6.3. Évaluer et planifier les activités du Système Statistique

Une fois que l'on a identifié les besoins des utilisateurs, il faut les confronter à l'offre du SSN, actuelle et à venir. Chaque point clé doit être jaugé à partir de critères reconnus, par exemple en utilisant la mesure de la qualité fournie par le DQAF ou les Indicateurs de Renforcement de la Capacité Statistique (IRCS). Il sera peut-être alors nécessaire de réactualiser ou de réviser la planification.

Rôle du SGDD

Le SGDD joue un rôle central dans les SNDS de la plupart des pays. De nombreux pays[9] de toutes les régions du globe participent au SGDD et ont d'ores et déjà franchi plusieurs des étapes requises pour développer une approche stratégique afin d'améliorer leur système statistique. Les pays qui ne participent pas encore au SGDD ont tout intérêt à le faire. Pour comprendre en quoi le SGDD contribue si bien à la réalisation d'un plan stratégique, il est utile d'en examiner les caractéristiques principales.

Le SGDD est un cadre structuré grâce auquel les pays peuvent planifier sur le long terme l'amélioration de la qualité des données recueillies et diffusées par leurs systèmes statistiques pour répondre aux besoins des décideurs dans les domaines macroéconomiques et sociaux et à ceux des analystes. Les pays qui y participent définissent leurs priorités à travers une série de plans de développement statistique qui, tout en tenant compte des contraintes en terme de ressources et autres, vont refléter les changements souhaités et établir un calendrier pour leur mise en œuvre. Le SGDD est utile à la fois aux pays qui ne disposent que d'un système statistique rudimentaire et à ceux qui ont d'ores et déjà des outils élaborés et qui souhaitent souscrire à la NSDD.

Le SGDD favorise les pratiques saines en matière de statistiques en ce qui concerne le développement, la compilation et la diffusion de statistiques économiques, financières et sociodémographiques. Il apporte une attention particulière aux besoins des utilisateurs à travers des programmes visant à renforcer la qualité, l'intégrité et l'accessibilité des données. Ces priorités du SGDD constituent une base solide pour formuler des politiques à long terme de développement statistique, politiques qui seront directement intégrées dans un plan stratégique.

Le SGDD s'articule autour de quatre dimensions clés[10] :

- Les données : champ, périodicité et délais de diffusion
- La qualité des données : transparence en ce qui concerne la méthodologie, les sources et les vérifications croisées

---

[9] En septembre 2004, 76 pays participaient au SGDD. En outre, 56 pays y sont abonnés, parmi lesquels 4 anciens membres du SGDD. Le SSDD est comparable au SGDD.

[10] Pour plus de détails, consulter le site internet sur le SGDD à l'adresse suivante : http://dsbb.imf.org



- Intégrité : transparence, objectivité et professionnalisme
- Accessibilité : calendrier de diffusion et diffusion simultanée pour tous

Ces lignes de force résument à elles seules l'approche du SGDD pour encourager les meilleures pratiques dans le domaine statistique. Le **champ des données** concerne les principales catégories de données macroéconomiques et financières (réelle, fiscale, financière et externe) ainsi que les données sociodémographiques, notamment les indicateurs de population, de santé, d'éducation et de pauvreté (y compris les indicateurs des OMD). Les participants au SGDD préparent des méta données sur leurs pratiques statistiques dans chaque domaine. Ces méta données sont utiles à ceux qui recueillent les données, aux décideurs et aux analystes, qu'ils appartiennent ou non au gouvernement. L'analyse des méthodes d'élaboration des données permet de tirer des conclusions immédiates sur la **qualité des données** et les participants peuvent alors préparer des plans à court et moyen terme pour les améliorer. Il est ici conseillé de faire preuve de réalisme et d'indiquer les domaines dans lesquels seule une aide extérieure technique et/ou financière pourra permettre d'améliorer le système.

L'**intégrité** et l'**accessibilité** concernent tout ce qui a trait à la confiance que les utilisateurs auront dans le professionnalisme qui préside à la collecte et à la diffusion des données. Ces principes s'inspirent directement des Principes Fondamentaux de l'ONU pour les Statistiques Publiques. Chaque agence de diffusion de statistiques fournira des documents qui permettent de comparer ses pratiques avec les bonnes pratiques au niveau international. Elle indiquera également les plans d'amélioration de ces sous-systèmes statistiques.

Même si les données fournies par le SGDD sont nécessaires à tous les pays, le SGDD ne couvre pas tous les besoins en statistiques d'un système national qui se voudrait complet[11]. Cependant la méthode utilisée par le SGDD peut facilement s'appliquer à d'autres types de données et certains pays y verront là un exercice fort utile. L'intégrité et l'accessibilité concernent tous les services qui produisent des statistiques, la méthode du SGDD dans ces domaines peut donc être considérée comme tout à fait satisfaisante.

Un principe clé du SGDD est de promouvoir la coordination statistique à l'intérieur d'un pays. Le SGDD concerne les données fournies par au moins trois agences et souvent jusqu'à dix. Il est vivement conseillé aux pays d'établir des comités pour le SGDD composés de représentants de tous les services concernés. Plusieurs pays estiment que le SGDD est crucial pour informer les services sur les données qui sont recueillies, les doublons, et les secteurs dans lesquels la compilation et la diffusion peuvent être plus efficaces.

Il est important de noter que l'évaluation et la planification d'un système statistique n'est pas un exercice qui se pratique une seule fois. Le SGDD permet d'évaluer régulièrement la qualité des données et les pratiques de diffusion, les priorités, les besoins des utilisateurs, les comptes rendus de suivi et la pertinence de la stratégie. Les méta données du SGDD, postées par le

[11] Le Département Statistique des Nations Unies a préparé un Classement des Activités Statistiques qui présente l'ensemble des domaines qui peuvent être couverts par une SNDS. Ce classement peut être consulté à l'adresse suivante : http://unstats.un.org/unsd/methods/statact/acc-class.htm



FMI sur un bulletin électronique[12], s'avèrent des moyens efficaces de communication avec tous les acteurs sur les résultats, les nouveaux besoins et les nouvelles priorités et permettent d'alerter les donateurs potentiels des besoins en ressources techniques et financières.

Le Cadre d'Évaluation de la Qualité des Données (DQAF) et les Indicateurs de Renforcement de la Capacité Statistique (IRCS)

Le DQAF rassemble tous les aspects du SGDD dans un seul cadre qui permet d'évaluer en profondeur un domaine particulier de données. Le DQAF est utile à plusieurs types d'utilisateurs. Il sert en premier lieu les autorités d'un pays en leur permettant d'évaluer elles-mêmes leurs systèmes statistiques. De tels diagnostics facilitent la préparation de plans d'amélioration bien ciblés qui aideront à obtenir le soutien des partenaires. Il sert également les utilisateurs de données privés et publics, en leur fournissant une vue d'ensemble des règles qui garantissent la qualité des données et en leur fournissant le matériel pour juger eux-mêmes de la qualité des données.

Le DQAF retient six dimensions pour la qualité : (1) Les conditions préalables à la qualité ; (2) L'intégrité ; (3) La rigueur méthodologique ; (4) L'exactitude et la fiabilité ; (5) L'utilité ; et (6) L'accessibilité. Les deux premiers concernent la structure légale et organisationnelle qui régit le SSN. Les quatre autres concernent plus spécifiquement les données. La méthodologie du DQAF s'applique aux domaines statistiques suivants : les comptes de la nation, les indices des prix à la consommation, les indices des prix à la production, les statistiques des finances publiques, les statistiques monétaires, la balance des paiements et le calcul du seuil (monétaire) de pauvreté. Le DQAF peut être appliqué à n'importe quel type de données jugé important. (Ces aspects sont abordés ailleurs, notamment dans le paragraphe du Chapitre 8 consacré à " La préparation du Plan de Mise en Œuvre et dans la Base de Connaissance de la SNDS[13]).

Les Indicateurs de Renforcement de la Capacité Statistique de PARIS21 incluent des indicateurs à la fois quantitatifs et qualitatifs afin de permettre aux pays de procéder à une autoévaluation ou à un examen par les pairs du niveau de développement de leur système statistique. Il existe trois niveaux d'information :

- les *indicateurs systèmes* listent les statistiques que diffuse le pays, leur année de référence et leur source ;
- les *indicateurs* quantitatifs *concernent les services statistiques*. Chaque pays décide quel services inclure mais, pour permettre de comparer les pays, les organismes responsables des statistiques concernant le PIB, la population et les revenus des ménages devraient figurer ;
- les *indicateurs* qualitatifs *concernent eux les séries statistiques*. Leur utilisation dépend encore une fois de la décision de chaque pays mais il faut savoir que les comparaisons internationales incluent le PIB, les statistiques concernant la population, les revenus et les dépenses des ménages[14].

---

[12] Les métadonnées de tous les pays participants peuvent être consultées à l'adresse suivante : http://dsbb.imf.org

[13] L'équipe chargée de l'élaboration identifiera de petits groupes d'employés du SNS et d'acteurs clés avec lesquels conduire ces évaluations. Elle fera valider ses résultats par la direction du SNS et d'autres acteurs clés.
[14] Cf. Rapport de l'équipe de travail SCBI



6.4. Diagnostic de l'Environnement Légal et Organisationnel

Il s'agit d'évaluer l'environnement dans lequel évolue le SSN, environnement économique, social, politique, légal et technologique qui peut renforcer l'efficacité du système ou au contraire le bloquer. Il faut aussi analyser le niveau d'intérêt pour les statistiques dans le pays ; la mesure dans laquelle les statistiques servent de support aux décisions politiques, en particulier pour les politiques fondées sur des faits objectifs ; les politiques gouvernementales qui ont besoin de statistiques ; et les programmes de réforme qui risquent d'influer sur les stratégies. Outre le DQAF, une analyse de type SWOT peut se révéler utile en pointant les opportunités et les menaces pour le système qui échappent souvent au contrôle des agences, les forces sur lesquelles la stratégie devra s'appuyer et les faiblesses qu'il faut corriger. Des conseils pour analyser l'environnement, l'analyse SWOT et d'autres outils sont disponibles dans la Base de Connaissance de la SNDS.

Cette partie du diagnostic concerne la structure institutionnelle du SSN ainsi que les aspects organisationnels qui régissent le fonctionnement des services statistiques. Le diagnostic que propose le DQAF va permettre d'aider dans les domaines suivants :

- **La législation en matière de statistiques et l'autorité** dont dépend chacun des services, y compris ses mandats et ses rôles ; la pertinence de la législation régissant les statistiques. Le manuel de l'ONU sur l'Organisation Statistique contient un modèle commenté de Loi sur les Statistiques Nationales. Les pays peuvent s'y référer pour juger de la pertinence de leurs propres législations dans ce domaine.
- **Les mécanismes de consultation entre producteurs et utilisateurs de statistiques** et leur fonctionnement, par exemple les comités et d'autres arrangements qui favorisent la collaboration entre producteurs et utilisateurs ou entre producteurs ainsi que la cohérence entre les sources, tout en sachant que selon leur situation particulière les pays adopteront différents modèles.
- **La position et le statut des services statistiques au sein du gouvernement** par exemple, autonomes ou semi autonomes ou intégrés à un ministère;
- **La lisibilité de la mission et des stratégies, la culture et les structures institutionnelles** et le degré **d'éthique professionnelle** et de **respect** par les agences **des règles internationales ;**
- **La gestion des ressources humaines** pour en évaluer la pertinence (nombre, expérience, compétence, qualifications) et les politiques (recrutement, capacité à conserver son personnel, primes, existence de corps de statisticiens) ; **formation du personnel** (formation initiale aux statistiques et continue) et la **gestion des connaissances** ;
- **Les ressources financières et l'infrastructure**



Chapitre 7. S'entendre sur une Vision et des Choix Stratégiques

Ce chapitre décrit les concepts de " mission " : qui explicite les raisons d'être de l'organisme ou du système ; de " vision " : vers où il veut aller ; la planification stratégique qui permettra d'accomplir sa mission et de concrétiser sa vision ; et le plan de hiérarchisation des tâches. Une information plus détaillée est disponible dans la Base de Connaissance de la SNDS.

7.1. Concevoir une Vision

Cet exercice est un moment clé du plan stratégique. Il permet de formuler ou de modifier la mission et la vision du SSN.

Une **mission** répond à la question : **que faisons-nous** et pourquoi existons-nous en tant qu'agence ou que système. C'est sur cette base que l'on pourra fixer des priorités, élaborer des stratégies, des plans et distribuer les tâches. La mission dresse la liste des objectifs, des clients, des produits ou des services, des marchés, donne la philosophie qui inspire le système statistique ainsi que la technologie de base qui permet de réaliser la vision. L'engagement sur la mission doit avoir de l'ambition, donner de l'énergie, motiver et galvaniser les agents comme les clients. Il doit créer une communauté d'intérêts et un " *lien émotionnel* " ainsi qu'un " *sens du devoir* " chez les directeurs et les agents du service[15]. La mission d'un système statistique national et en particulier de l'Office bureau central des statistiques doit s'inspirer des Lois sur les Statistiques en vigueur ou de toute autre réglementation qui définit le mandat des activités statistiques.

Exemples de formulation de la mission d'Offices statistiques
Mission de l'Institut Statistique Jamaïcain *: fournir aux clients nationaux et internationaux une information statistique et des services techniques pertinents, opportuns et précis, conformes aux règles internationales.*
Mission du Bureau Ougandais des Statistiques : *produire, coordonner et diffuser des statistiques publiques permettant : d'éclairer la prise de décision politique dans tous ses aspects, d'informer et de soutenir le processus de planification gouvernemental aux niveaux national et local, d'éclairer l'analyse et le débat sur les politiques publiques et de contrôler l'impact des initiatives, des politiques et des programmes gouvernementaux.*

La **vision** cherche à bâtir une image forte de l'état auquel on souhaite aboutir dans l'avenir et représente souvent une rupture profonde avec le passé et le présent. Elle répond à la question pérenne : **Que voulons-nous devenir** dans le long terme, à 5-10 ans ? Il s'agit, et c'est très bénéfique, d'adopter un mode de pensée révolutionnaire, d'identifier les buts et la direction, de promouvoir l'intérêt et l'engagement, d'encourager et de renforcer la confiance et, enfin, de créer la loyauté par l'appartenance à une communauté de destin.

Lorsque l'on élabore sa vision, on doit se demander : Pourquoi avons-nous besoin d'une vision ? Quel est son objectif ? Qui voulons-nous rallier ? Il faut alors préparer **un énoncé de vision** (une déclaration d'intention) qui va formuler cette image plus précisément. Il doit être

[15] Fred R. David Concepts of Strategic Management, 6ème édition, Prentice Hall International, Inc

précis, positif, inspirer et donner de l'énergie. Il doit être bref, pas plus d'une ou deux phrases et doit englober les objectifs, les valeurs, les convictions et les résultats espérés.

Quelques points à noter en ce qui concerne la vision :

- Il ne s'agit pas de slogans creux. Les textes doivent stimuler les services pour qu'ils améliorent leurs performances spécialement si la direction du service « accorde ses propos et ses actes ».
- Il existe toujours des " tueurs de vision " notamment les conservatismes, les directeurs usés, les cyniques, les penseurs à courte vue et les opposants systématiques. Une bonne communication peut aider à réduire leur influence sur le processus.

Exemples d'énoncés de vision
Énoncé de vision pour les Statistiques en Afrique du Sud *: devenir un centre de connaissance hors pair qui fera de nous des <u>leaders</u> en matière de production statistique et <u>promouvra une culture</u> de planification et de prise de décision politique fondées sur l'expérience.*
Énoncé de vision du Bureau National des Statistiques philippin *: Le Bureau National des Statistiques est un fournisseur de produits et de services de recensement civil et statistique de classe mondiale.*

7.2. Priorités et Stratégies

Une fois que l'on a établi où un système statistique en est et où il veut aller, l'étape suivante est d'identifier les chemins qui peuvent permettre d'atteindre les buts désirés. La planification stratégique implique d'identifier **des objectifs stratégiques** (l'ensemble des réalisations qui doivent être effectuées) et des **stratégies** (les méthodes qui vont permettre de réaliser les objectifs souhaités et la vision). Les **objectifs stratégiques** visent à répondre aux problèmes stratégiques ou importants qui auront été identifiés lors de la phase de diagnostic. Ces objectifs doivent être créatifs et tournés vers l'avenir. Dans la mesure du possible ils seront bien définis et SMART (Spécifiques, Mesurables, Atteignables, Réalistes et définis dans le Temps). C'est à l'aune de ces objectifs que la performance de la stratégie sera mesurée et évaluée. Les indicateurs qui permettront cette évaluation seront détaillés au chapitre 9.

D'une manière générale, les choix stratégiques :

- Doivent avoir pour objectif de résoudre les principaux problèmes et doivent s'articuler autour de **facteurs ou de moteurs de performance**. Ces stratégies doivent en particulier permettre de créer le leadership nécessaire pour conduire la politique et la stratégie, cela sera fait grâce aux personnels, aux partenariats, aux ressources et aux processus.
- Doivent se focaliser sur les changements structurels qui sont les plus susceptibles de produire des changements durables,
- Doivent être <u>impersonnels</u> (i.e., éviter tout parti pris, ne pas être politiques, émotionnels ou personnels) et <u>holistiques</u> (ne pas donner trop d'importance à un seul facteur),
- Doivent faire la distinction entre ce qui est " important " et ce qui est " urgent ",
- Doivent toujours se demander si une activité est stratégique et donc induira des changements,



- Doivent s'assurer que la stratégie est réaliste ou réalisable,
- Doivent reconsidérer les stratégies qui ont échoué dans le passé,
- Doivent garantir que les stratégies retenues vont fournir une réponse souple et adaptée à un environnement changeant et sont complémentaires.

Il existe deux approches principales pour identifier les choix stratégiques, l'approche par les facteurs internes et l'approche par les produits (output). Elles ne s'excluent pas l'une l'autre, et la plupart du temps les deux sont utilisées. Notamment lorsque l'on traite de l'efficacité, de l'effectivité et de l'équité. (Voir les détails dans la Base de Connaissance de la SNDS).

L'approche input, qui emprunte certains traits du DQAF, s'intéresse aux infrastructures :

- L'efficacité institutionnelle
- Les ressources matérielles ou financières
- Les ressources humaines
- Les savoirs
- L'efficacité de la gestion

L'approche output, comme le SGDD et le DQAF, s'intéresse aux produits et aux services :

- Champs couverts par les statistiques, leur périodicité et leur pertinence
- Leur accessibilité
- Leur intégrité
- Leur qualité

Les personnes en charge de la planification stratégique d'un SSN seront confrontées à un large éventail de priorités conflictuelles. Dans ce cas, la consultation (section 6.2) s'avérera utile. Les politiques nationales et les plans de développement comme les SRP et les engagements internationaux comme les OMD feront alors clairement apparaître les besoins prioritaires. La décision ultime sur ce qui doit être ou non inclus dans les programmes d'activité sera prise à un haut niveau politique, avec l'aide peut-être d'un comité national de statistique.

7.3. Les Stratégies de Renforcement de la Capacité Statistique

Une fois que les priorités sont établies, il sera nécessaire d'élaborer des stratégies de renforcement de la capacité du SSN afin qu'il puisse produire et utiliser les futures productions statistiques. Ces stratégies porteront fort probablement sur :

- L'amélioration de la coordination, de la gestion et du cadre légal des statistiques
- Le développement des ressources humaines
- Le financement
- Le renforcement des opérations et des procédures statistiques, y compris celles des statistiques sectorielles et leur diffusion
- L'investissement dans les infrastructures statistiques et matérielles

Ces stratégies sont abordées au chapitre 6 pour ce qui concerne l'évaluation et au chapitre 8 pour ce qui concerne la mise en œuvre. Des conseils supplémentaires figurent dans la Base de Connaissance de la SNDS.



Chapitre 8. Préparer le programme de Mise en Œuvre

8.1. Programmer la Mise en Œuvre

Les approches stratégiques présentées dans la SNDS doivent être transposées en détail dans un programme d'activité, de mise en œuvre ou de travail,qui précisera ce qui doit être fait, par qui et quand. Le programme inclura le détail des coûts, un budget global et un plan de financement. (Voir les détails dans la Base de Connaissance de la SNDS). Il doit spécifier les actions à mener pour répondre à chacune des questions stratégiques qui aura été identifiée et pour réaliser chacun des objectifs qui y est associé. Il va également préciser à quels résultats on parviendra et comment l'on assurera le contrôle et le suivi de l'ensemble du processus (voir Chapitre 9).

En résumé, il peut être utile de répartir les actions à mener dans les catégories suivantes :

- Changements à apporter au cadre réglementaire du SSN dans son ensemble et à la gestion des services clés. Cela peut inclure :
  - Remplacer les anciennes lois régissant les statistiques par de nouvelles qui reflèteront les principes fondamentaux des statistiques publiques et donneront un mandat effectif à toutes les activités statistiques
  - Mettre en place des mécanismes efficaces de coordination et de gestion du système statistique
  - Revoir le positionnement et le statut des services statistiques au sein du gouvernement
  - Élever le statut de la statistique dans l'administration et améliorer le plaidoyer pour les statistiques
- Développement des ressources humaines pour couvrir toutes les catégories d'employés des services de statistiques notamment les directeurs, les statisticiens, les autres professionnels, les employés de bureau et prendre d'autres mesures de soutien comme :
  - Recruter de nouveaux agents et examiner les offres de formation initiale à la statistique
  - Améliorer les compétences et l'expertise des agents
  - Offrir des perspectives de carrières adéquates
  - Améliorer la motivation du personnel et réduire le turnover et les pertes
  - Récompenser la performance
  - Mettre sur pied un programme de formation et d'évolution bien conçu et bien dirigé
- Investissements et améliorations à apporter aux infrastructures matérielles et aux infrastructures statistiques, notamment :
  - Agencement des locaux
  - Technologies de l'information et de la communication
  - Facilités de transport
  - Développement de répertoires et de base de sondages, etc.
  - Mise sur pied au niveau national d'un système d'information géographique et d'une base de données
  - Créer une capacité à conduire des recensements et des enquêtes
  - Développement de bases de données



- Mise sur pied de mécanismes de diffusion des statistiques, notamment par le biais de sites Internet.

- La production statistique et la gestion incluent :
  - Améliorer la collecte et la gestion des données administratives
  - Combler les manques en conduisant de nouvelles études et de nouveaux recensements
  - Améliorer la périodicité des statistiques (recensements, études et dossiers administratives)
  - Intégrer différents recensements et différentes études et améliorer l'efficacité des travaux de terrain,
  - Améliorer la qualité des données par exemple en réduisant les délais et en augmentant le taux de réponse
  - Renforcer l'analyse des données et l'établissement de rapports
  - Améliorer la diffusion des données et la présentation des produits statistiques.

8.2. Chiffrer le Coût et assurer le Financement de la SNDS

Il faudra soigneusement évaluer le coût de la SNDS avant de la mettre en œuvre. Le chiffrement du coût de mise en œuvre sert les buts suivants :

- Il fait apparaître le coût total des améliorations envisagées, coût d'investissement et coûts récurrents
- Il mesure le poids que devra supporter le budget national et précise les besoins en financements extérieurs
- Il détaille la répartition des ressources, par exemple, pour les dépenses d'équipement, de ressources humaines, de collecte statistique (recensements, enquêtes), etc.

Le budget doit inclure à la fois le coût du renforcement de la capacité du SSN et le coût de son fonctionnement. Ces derniers doivent apparaître séparément de façon à ce que les coûts cumulés du développement du système et de la production de données nouvelles ou différentes apparaissent clairement. Il peut donc être utile de préparer des budgets sous différents intitulés :

- L'"état courant", c'est-à-dire les coûts basés sur l'activité courante
- Le coût du développement du système, notamment induit par le renforcement des institutions ou les changements organisationnels qui s'avéreraient nécessaires : par exemple les programmes de développement des ressources humaines, les mécanismes de coordination, etc ;
- Le nouvel "état courant" des comptes, qui fait apparaître les coûts récurrents supplémentaires qu'induit le fonctionnement des nouveaux systèmes et la production de nouvelles données. Ce nouvel état courant peut aussi permettre la poursuite du développement.

Il faut prévoir des dépenses d'investissements pour les actifs les plus importants (par exemple un bâtiment, un réseau informatique). Il est particulièrement important de procéder à des estimations réalistes des futures dépenses récurrentes qui seront nécessaires au fonctionnement des nouveaux systèmes et des nouveaux produits une fois qu'ils seront opérationnels. Le coût de l'assistance technique (par exemple les dépenses de consultations) doit être inclus, qu'il s'agisse d'une assistance internationale ou locale, puisque les coûts



d'investissement et les dépenses récurrentes dépendront de la présence d'une maintenance technique chargée d'améliorer ou de gérer le système.

Chaque fois que cela sera possible, les équipes chargées d'élaborer une SNDS doivent aussi procéder à une **analyse coût–efficacité** pour certaines activités importantes, si ce n'est pour toutes. Cette analyse établira le coût du recours à des stratégies alternatives de collecte des données, par exemple en comparant le coût de l'utilisation de sources administratives à celui d'une enquête par sondage spécialement commanditée. Elle pourra aussi faire des comparaisons avec les coûts d'activités similaires menées dans le pays ou dans d'autres pays de la sous région, ou avec les normes internationales lorsqu'elles existent. L'équipe de PARIS21 chargée d'évaluer les coûts et d'élaborer le financement de la SNDS[16] cherche à savoir s'il est possible de mettre au point des “ référence de coûts ” (par exemple les coûts de différentes études, de l'établissement de répertoires, de la gestion des systèmes administratifs).

Dans certains pays en développement, le gouvernement sera en mesure et désireux de financer entièrement la mise en place de la stratégie. La plupart du temps, cependant, une aide extérieure devra venir suppléer au budget national. Il est important que l'équipe d'élaboration s'intéresse au financement de la SNDS et cherche très tôt à éveiller l'intérêt et à obtenir l'engagement du gouvernement et de partenaires extérieurs.

Étant donné que la mise en œuvre s'étalera sur plusieurs années, les activités du Plan d'Action doivent se retrouver non seulement dans le budget annuel à venir mais aussi dans des programmes budgétaires à plus long terme, comme le Programme de Dépenses à Moyen terme (MTEF), lorsqu'ils existent. Il est alors recommandé que, dans les premières années, la contribution du gouvernement aux statistiques respecte l'enveloppe financière réservée par le budget et qu'en cas de dépassement le niveau de financement proposé fasse l'objet d'une estimation la plus réaliste possible.

Les financements externes

Le financement extérieur (Aide Publique au Développement) peut prendre différentes formes, notamment celle de subventions ou de prêts. Une SNDS préparée sur une base participative et endossée et soutenue par les principaux acteurs s'avérera décisive pour coordonner l'aide des donateurs et pour mobiliser des ressources additionnelles. On peut organiser l'aide des donateurs à une SNDS de différentes façons :

- **Donateur unique –** un seul donateur accepte de fournir tous les financements extérieurs nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie
- **Donateurs multiples –** différents donateurs acceptent de financer différents aspects de la stratégie. Pour que cela fonctionne bien, il faut coordonner et harmoniser les financements des donateurs, en utilisant des mécanismes d'engagement et de suivi, qui seront de préférence des finances publiques nationales

[16] http://www.paris21.org/pages/task-teams/active-teams/introduction/index.asp ?id_active_team=9



- **Un fonds unique** – l'aide de différents donateurs peut être versée par l'intermédiaire d'un Fonds Fiduciaire ou comme une mesure d'appui au budget. Les avantages d'un seul "fonds" sont multiples[17] :
  - Diminuer les dépenses administratives engendrées par les négociations avec plusieurs donateurs, en utilisant des procédures uniformes de suivi et de comptabilisation,
  - Se concentrer uniquement sur les objectifs qui ont été fixés en commun
  - Améliorer la coordination et l'efficacité de l'aide des donateurs

Le Fonds Fiduciaire de la Banque Mondiale pour le Développement de Capacités Statistiques (TFSCB) est une source importante pour trouver des subventions de donateurs bilatéraux visant à aider les pays à **élaborer** leur SNDS. La Banque Mondiale a également lancé un nouveau programme –STATCAP- qui vise à aider les pays à obtenir des prêts et des crédits pour financer la **mise en œuvre** d'une SNDS. Pour plus de détail, voir la Base de Connaissance de la SNDS.

Pérenniser

Le principal problème rencontré par différents projets de soutien à l'activité statistique, c'est que, une fois que les fonds des donateurs ont été épuisés, les activités n'ont pu se poursuivre. Il est crucial que le niveau d'activité se maintienne sur le long terme. Il est par conséquent recommandé que le plan de mise en œuvre de la SNDS mette l'accent sur la façon dont les activités de la SNDS seront financées une fois que l'aide extérieure aura pris fin. Pour cela, il faut d'emblée préciser clairement quelles activités seront au départ financées par l'aide extérieure et que le gouvernement devra progressivement prendre à sa charge. Plus la proportion de fonds venus des donateurs sera importante, plus il sera important de s'intéresser à la capacité et à la volonté à plus long terme du gouvernement de fournir lui-même davantage de financements. L'un des principes directeurs des gouvernements pourrait être de chercher des ressources extérieures (si nécessaire) pour développer le SSN (" investir pour améliorer "), mais aussi de prévoir de subvenir aux coûts récurrents du nouveau système une fois qu'il est opérationnel : le fameux "nouvel état courant" des comptes exposé plus haut. Le processus de préparation du programme d'activité est susceptible d'être réitéré à plusieurs reprises, ce qui implique de préparer plusieurs scénarios jusqu'à ce que l'on ait pu élaborer un plan de financement réaliste et que la question de la poursuite des activités et des améliorations ait été résolue.

[17] *Documenting Experience – The Process and Challenges of Completing the Ugandan Bureau of Statistics Coprorate* Plan, Octobre 2003



Chapitre 9. Mettre en oeuvre, Suivre et Évaluer

9.1. La Gestion Stratégique : un Processus Continu

“*La capacité de mettre en œuvre une stratégie est plus importante que la qualité de la stratégie elle-même,*” Robert S. Kaplan et David P. Norton[18]. La préparation d’un programme stratégique n’est que le tout début. Sans mise en œuvre effective, les efforts fournis pour élaborer la stratégie auront tout simplement été vains. Pour réussir, il faut que l’élaboration de la stratégie et sa mise en œuvre soient toutes les deux solides. Il faut donc prévoir des dispositions appropriées à la mise œuvre efficace de la SNDS.

Il est également important d’admettre que des changements seront inévitables, notamment parce que la SNDS s’étale sur le long terme. Un bon plan va donc intégrer des mécanismes de flexibilité pour s’adapter aux changements, aux problèmes et aux opportunités qui surviendront lors de la mise en œuvre. De fait, les processus de gestion stratégique les plus efficaces ne sont pas nécessairement ceux qui produisent les meilleurs plans mais ceux qui introduisent de la flexibilité pour répondre aux changements. L’une des exigences clés du processus de mise en œuvre, c’est donc qu’il inclue des mécanismes pour faire face aux changements, pour assurer le contrôle et le suivi, pour évaluer la stratégie, l’adapter et la modifier si nécessaire. Il est également important que le calendrier et le déroulement de l’élaboration de la SNDS suivent les cycles budgétaires du gouvernement et d’autres processus, comme, par exemple, les programmes de suivi et de réactualisation des politiques nationales.

9.2. Réussir la Mise en Œuvre

Parmi les dispositions qui permettront la mise en œuvre de la stratégie, on trouvera probablement :

- **Gérer le changement –** La mise en place d’une SNDS va sans aucun doute entraîner des changements au sein d’un certain nombre d’organisations, y compris l’office central de la statistique, qui vont devoir endosser de nouveaux rôles et de nouvelles responsabilités. Changer n’est pas aisé et risque fort souvent d’être douloureux. Logiquement, certains verront qu’ils ont tout à y gagner et soutiendront donc les changements, tandis que d’autres vont imaginer qu’ils seront perdants et vont donc souvent tenter d’y faire obstacle. Des processus spécifiques de gestion devront être prévus pour permettre de réussir ces changements et, dans la mesure du possible, de donner des compensations aux perdants.
- **Pour mettre en œuvre la stratégie, la capacité de gestion doit être améliorée, notamment en ce qui concerne les dirigeants** : communiquer avec les acteurs clés, informer et entretenir le soutien à l’extérieur comme en interne. En plus de désigner un ou plusieurs “champions”, on aura peut-être également besoin de créer des “missionnaires” de la stratégie au sein de plusieurs des services clés. Ils auront pour tâche d’informer les autres agents des changements et de maintenir leur appui au processus.
- Il faut aussi développer la capacité pour assurer la réussite de fonctions importantes comme **l’obtention et la gestion des fonds**. Il est primordial que les fonds versés au

[18] *The Strategy-focused Organization*, de Robert S. Kaplan et David P. Norton, Harvard Business School Press, Massachusetts, 2001



SSN soient bien gérés et d'en conserver la trace. Les gouvernements comme les donateurs impliqués dans la mise en œuvre d'une SNDS souhaitent des règles claires en ce qui concerne l'obtention et la gestion des fonds. Elles doivent suivre les règles et procédures déjà établies.

- **Engager et motiver les employés** : les plans de mise en œuvre de l'Office central et du système doivent être traduits en programmes de travail annuel avec des objectifs pour chaque domaine d'intervention. Ils doivent déboucher sur des plans de carrière individuels et des systèmes d'évaluation et de primes.

9.3. Suivre, Contrôler, Évaluer

Assurer le suivi de la mise en œuvre de la SNDS nécessite un cadre efficace de gestion et de responsabilisation. Il doit comprendre des indicateurs de performance et les mécanismes de suivi qui y sont associés. Les indicateurs de performance, qui permettent d'évaluer les progrès au cours de la mise en œuvre et l'obtention de résultats à l'issue de la SNDS, doivent être identifiés en amont et faire l'objet d'un consensus général. On doit avoir recours à une liste d'indicateurs peu nombreux. Les Indicateurs de Renforcement de la Capacité Statistique de PARIS21 et d'autres outils comme le SGDD et le DQAF s'avéreront utiles pour assurer le suivi et évaluer la performance de la stratégie. Il faudra décider quels rapports d'étape seront effectués, par qui, pour qui et à quel rythme. L'information concernant la performance peut être utile à maints utilisateurs et devrait servir à améliorer les performances à venir.

Le contrôle de la mise en œuvre de la SNDS et de son efficacité est primordial pour : (i) s'assurer que les objectifs fixés sont atteints, (ii) suivre l'utilisation des ressources, les activités et les productions (iii) s'assurer que la mise en œuvre est en bonne voie, (iv) informer les responsables des problèmes ou les avertir de problèmes potentiels avant que la situation ne devienne critique, (v) suggérer les correctifs pour faire en sorte que la performance soit conforme à la stratégie ou que la stratégie soit modifiée à la lumière des nouvelles expériences. En contrôlant la stratégie et en suivant les indicateurs de performance, les responsables pourront avoir un tableau général de l'évolution de la stratégie par rapport aux objectifs qui ont été fixés, en tirer des leçons, apporter des correctifs, et même réviser la stratégie. Le contrôle ne sera efficace que si les observations et les remarques débouchent sur des actes. C'est dans ce sens que la stratégie est un document vivant qui nécessitera des ajustements au fur et à mesure de l'évolution des objectifs et des conditions et avec l'apport de nouvelles expériences. Le contrôle sera également déterminant pour fournir l'information nécessaire à la responsabilisation des acteurs. Il va falloir décider qui effectuera ce contrôle, quels rapports d'étapes seront préparés, quand et à qui ils devront être transmis pour déboucher sur des actions.

À l'issue, et peut-être à mi-parcours, du plan d'action, il sera nécessaire de mener à bien une **évaluation** afin d'identifier les contraintes les plus significatives, les activités les plus réussies et plus généralement pour évaluer dans quelle mesure la stratégie répond aux objectifs retenus[19]. On a observé que l'évaluation n'est jamais aussi efficace que lorsque l'on se concentre sur les leçons à tirer pour l'avenir. L'évaluation de l'efficacité d'une stratégie doit vraiment prendre ce point en considération.

---

[19] Les participants au SGDD s'engagent à mettre à jour leurs méta données pour les publier sur le DSBB. Les méta données incluent des informations sur la mise en œuvre récente de plans d'amélioration.



Chapitre 10. Les Principes fondamentaux de la SNDS

Une bonne SNDS va respecter les principes ci-dessous et répondre aux besoins d'information nécessaires à l'élaboration, au contrôle et à l'évaluation des stratégies de réduction de la pauvreté et des autres stratégies de développement national et à la réalisation des OMD. En règle générale, elle implique de changer ses méthodes de travail : la gestion axée sur les résultats nécessite un changement d'état d'esprit en faveur des statistiques pour le développement. Ce n'est pas facile et il faudra prendre des décisions difficiles : changer implique à la fois de gagner et de perdre.

La SNDS doivent être intégrée au contexte et au processus du développement national, en tenant compte de tous les engagements régionaux et internationaux pris par le pays. Elle doit :

- obtenir le soutien et l'engagement du politique et être portée par de hauts responsables au niveau national ;
- être axée sur la demande et être conviviale pour les utilisateurs, en répondant aux besoins et aux priorités en terme d'informations afin de permettre au gouvernement d'adopter une gestion axée sur les résultats ;
- considérer que les statistiques sont utiles à tous, et sont donc financées par le budget du gouvernement, avec un complément (si nécessaire) assuré par des donateurs internationaux ;
- s'insérer dans les politiques de développement national, notamment en ce qui concerne l'élaboration, le suivi et l'évaluation de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté, des stratégies sectorielles, et d'autres plans de développement national, tout en assurant le suivi de la réalisation des OMD ;
- respecter les lois et les règlements qui la concernent, en recommandant les changements appropriés ;
- respecter le contexte national, à la fois culturel et institutionnel.

La SNDS doit être élaborée de façon globale, en favorisant les principes de la gestion axée sur les résultats et en répondant aux normes de qualité. Elle doit :

- être l'aboutissement d'un travail centré sur la recherche du consensus et le plaidoyer, afin de susciter des engagements et des partenariats, avec un processus très clair de consultation
- être l'aboutissement de processus de participation réellement menés au niveau national et que le pays dans son ensemble va internaliser. Ils associeront toutes les parties prenantes (par exemple les utilisateurs, les analystes, les producteurs ; l'administration, le secteur privé, la société civile ; les organisations internationales et régionales, les donateurs bilatéraux et les agences spécialisées) ;
- inclure les principes de la gestion axée sur les résultats dans son élaboration et procéder à sa mise en œuvre en ayant recours aux indicateurs de performance (par exemple en ce qui concerne la diffusion d'informations statistiques, la rentabilité, la satisfaction des utilisateurs, la gouvernance, la contribution aux politiques nationales, la confidentialité) et inclure un plan de suivi, de suivi et d'évaluation de la performance ;



- respecter les valeurs et les principes décrits dans les Principes Fondamentaux de l'ONU pour les Statistiques Publiques afin de produire des données utiles et de grande qualité qui gagneront la confiance des utilisateurs de statistiques ;
- s'inspirer des règles, des recommandations et des expériences internationales pour tirer profit des connaissances acquises dans le monde entier et aussi assurer une cohérence entre les pays.

La SNDS doit être détaillée et cohérente et fournir la base d'un développement durable de la statistique dont la qualité répondra au besoin. Elle doit :

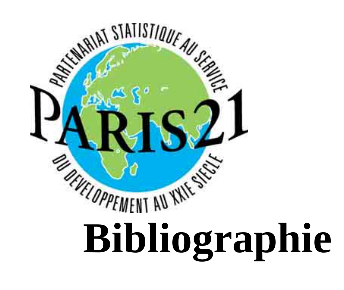
- concerner l'ensemble du Système statistique national (SSN) y compris la collecte, l'analyse et la diffusion de toutes les données issues des recensements, des enquêtes et des systèmes administratifs, de même que les mécanismes de coordination et de consultation (en prenant en compte le fait que la mise en œuvre aura sans doute besoin d'être séquencée) ;
- fournir une plate-forme pour un développement à long terme et durable de la statistique tout en répondant aux besoins immédiats en données pour assurer le développement ;
- fournir la ressource statistique de la gestion axées sur les faits, et dont la qualité satisfait les besoins des utilisateurs (fiabilité, exactitude, pertinence, impartialité) ;
- offrir un cadre qui permettra d'utiliser de façon cohérente l'aide internationale et bilatérale à la statistique et éviter les systèmes parallèles de suivi et d'évaluation des besoins des partenaires extérieurs

La SNDS doit dresser un tableau de l'état du Système statistique, présenter la nécessité de son développement et la manière d'y parvenir. Elle doit :

- fournir une évaluation du statut actuel du SSN (où nous en sommes), en incorporant une appréciation complète des productions statistiques basée sur des critères reconnus ;
- assurer le maintien de la production et des procédures statistiques et préserver les activités et les processus existants tout au long de l'élaboration et de la mise en œuvre de la SNDS ;
- offrir une vision pour les statistiques nationales (où nous voulons aller), des stratégies pour y parvenir (comment nous voulons y arriver) prenant en compte les contraintes institutionnelles et organisationnelles et intégrant tous les programmes de planification statistique, et des indicateurs de performance (comment savons-nous que nous y sommes parvenus) : ce n'est pas un simple plan de travail ;
- prévoir des sous stratégies pour le leadership et le management, les ressources financières, les ressources humaines, la communication, l'infrastructure (par exemple les technologies de l'information) et la diffusion ainsi que les processus d'élaboration de statistiques (par exemple les comptes de la Nation, les statistiques de la pauvreté, les statistiques de la santé) ;
- présenter un programme intégré du renforcement de la capacité statistique qui :
  - renforce la capacité à mettre en œuvre et adapter la stratégie
  - transforme les statistiques en informations à travers l'analyse, la diffusion, la publicité et la formation des utilisateurs
  - est hiérarchisé et étalé dans le temps (tout ne peut pas être fait en une fois)
  - fournit le cadre de cohérence des programmes annules d'activité



  - est réaliste, pragmatique et suffisamment souple pour s'adapter aux nouvelles priorités, aux nouveaux besoins en information et aux leçons tirées de l'expérience, et soit aussi facile que possible à mettre en œuvre
- préciser les besoins en financements : il s'agit de répondre aux demandes des utilisateurs tout en restant réaliste en ce qui concerne les ressources (cela implique de hiérarchiser les priorités, de les séquencer, d'avoir un souci d'efficience : par exemple en envisageant d'autres stratégies de collecte des données, les sources administratives par exemple ou les enquêtes par sondage).



Bibliographie

David, Fred R ., *Concepts of Strategic Management*, 6ème édition, Prentice Hall International, Inc., 1997

Ministère du Développement International (RU*), Statistic Matters : Eliminating World Poverty.*

FMI et al, *Consultative Seminar on Governance of National Statistical Systems*, Singapour, 28-30 mai 2003

FMI : *Statistical Organization Within a Data Quality Framework*, *Statistical Organization in Proceedings of a Seminar Organized*, Département des Statistiques du FMI, novembre 2000, édité par Clare Liuksila

FMI : *Guide to the General Data Dissemination System (GDDS) Manual*, FMI, département des Statistiques, novembre 2001

Lucie Laliberté : *Statistical Capacity Building Indicators Final Report*, juillet 2002

OCDE et al, : *Action Plan on Managing for Development Results, Second International Roundtable*, Marrakech, Maroc, 2004

PARIS21 Pamphlet : *Why Governments Need Good Statistics*

PARIS21 Site Internet : www.paris21.org

Robert S. Kaplan et David P. Norton ; *The Strategy-focused Organization*, Harvard Business School Press, Massachusetts, 2001

Sarmad Khawaja et Thomas K. Morrison *: Statistical legislation : Towards a More General Framework*, Document de travail du FMI, WP/02/179

Bureau des Statistiques des Nations Unies : *Household Surveys of Agriculture, a Methodological Study*, Département de la Coopération Technique pour le Développement, Bureau des Statistiques, NY, 1991

Nations Unies : *Manuel d'Organisation Statistique*, 3ème édition, New York, 2003

Nations Unies, *Guidelines for Needs Assessment and Strategy Development (NASD), A Strategy for Implementation of the Addis Ababa Plan of Action for Statistical Development in Africa in the 1990s*, Commission Économique des Nations Unies pour l'Afrique, Addis Abbeba

Nations Unies, *A Strategy for the Implementation of the Addis Ababa Plan of Action for Statistical Development in Africa in the 1990s*, Commission Économique des nations Unies



pour l'Afrique et Programme des Nations Unies pour le Développement, Addis Abbeba et New York, 1993

Natins Unies, *Some Guiding principles for Good Practices in Technical Cooperation for Statistics*, Commission Statistiques des Nations Unies, E/CN.3/1999/19

Division Statistique des Nations Unies, http://unstats.un.org/unsd/goodprac/bpabout.asp

Banque Mondiale, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies, Volume I : Core Techniques and Cross-Cutting Issues*, Washington DC, 2002

Banque Mondiale, *Guidelines for the Preparation of Statistical Master Plans*, Washington DC, 2003

Willem F.M. de Vries : *How We are Doing : Performance Indicators for National Statistical Systems*, Statistiques Officielles des Pays-Bas, Vol. 13, Printemps 1998

Zambie : *Poverty Reduction Strategy Paper* 2002_2004, Ministère des Finances et du Développement national, Mai 2002